

Lebenslanges Lernen und Staatsfinanzen

Bernhard Nagel

Der PISA-Schock sitzt tief. Im Fokus der Diskussion ist bisher aber nur der schulische Bereich. Ebenso wichtig ist eine Diskussion um die Zukunft der Weiterbildung. Zwar gibt es seit Oktober 2001 eine Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“, die von der Bundesministerin für Bildung und Forschung, Edelgard Bulmahn, eingerichtet wurde. In den Bundesländern tut sich aber bisher wenig. Dies, obwohl Fragen des Bildungsurlaubs und der Organisation der öffentlichen Weiterbildungseinrichtungen, z. B. der Volkshochschulen, Länderangelegenheit sind. Im internationalen Vergleich liegt Deutschland, wenn man die Ausgaben für die Weiterbildung betrachtet, zurück. Dies gilt auch für die berufliche Weiterbildung. Anscheinend ruhen sich die Deutschen auf der immer noch hohen Reputation des dualen Berufsausbildungssystems aus. In einem Konzept lebenslangen Lernens muss nicht nur die Motivation der Teilnehmer an Weiterbildungsmaßnahmen verbessert, sondern auch neu über die Finanzierungsgrundlagen nachgedacht werden. Zunächst spricht wenig dagegen, die Finanzierung der Weiterbildung den jeweiligen Betrieben oder den individuellen Teilnehmern zu überlassen, weil sie auch den Nutzen von der betrieblichen bzw. individuellen Weiterbildungsmaßnahme haben. Bei näherem Hinsehen zeigt sich aber, dass Weiterbildung kein „abgeschlossenes“ Gut ist, sondern ein offener Prozess. Die Erträge einer Weiterbildungsmaßnahme sind oft nicht kurzfristig feststellbar; auch wird der Erfolg einer Weiterbildungsmaßnahme nicht nur durch die Qualität des Anbieters, sondern auch durch das Verhalten des Nachfragers und der Umwelt bestimmt. Weiterbildung hat, ökonomisch gesprochen, positive externe Effekte. Zum einen verbreitert sich durch Weiterbildung die Wissensbasis der Gesellschaft. Zum andern werden Marktunvollkommenheiten beseitigt, vor allem Informationsasymmetrien, Folgen von beschränkter Rationalität

oder von Risikoaversion der Teilnehmer. Schließlich kann eine öffentliche Finanzierung der Weiterbildung zu mehr Chancengleichheit beitragen, wenn es gelingt, die im Verhältnis zu niedrige Weiterbildungsbeteiligung der weniger Qualifizierten zu erhöhen. Deshalb ist eine öffentliche Finanzierung sinnvoll.

Hier lohnt sich der Blick über den Rhein zum Nachbarn Frankreich. Seit 1992 gibt es dort eine gesetzlich verankerte, branchengebundene Umlage, deren Höhe sich nach der Beschäftigtenzahl und dem Lohnaufkommen der Unternehmen richtet. Die Mittel werden durch Fonds verwaltet, die paritätisch mit Vertretern von Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzt und meist auf Branchenebene organisiert sind. Ein Unternehmen kann selbst Weiterbildungsmaßnahmen organisieren und durchführen; dann wird es von der Umlage befreit, sofern es bestimmte Mindestanforderungen erfüllt. Es kann die Umlage entrichten und den Fonds ermöglichen, selbst als Anbieter von Weiterbildungsmaßnahmen tätig zu werden. Fazit unter anderem: Die Beteiligung an der beruflichen Weiterbildung ist in Frankreich deutlich höher als hierzulande. Die Finanzierung der Weiterbildung über Fonds beschränkt sich allerdings auf den beruflichen Bereich. Sie erfasst nur Arbeitnehmer, die in Lohn und Brot stehen. Neben den Arbeitslosen, deren Weiterbildung von der Bundesanstalt für Arbeit finanziert werden kann, gibt es aber auch Menschen, die sich aus eigenem Antrieb und ohne Hilfe durch „ihren“ Betrieb oder das Arbeitsamt weiterbilden wollen.

Roman Jaich und ich haben in einem für die Max-Traeger-Stiftung erstellten Gutachten zur Bildungsfinanzierung vorgeschlagen, neben den Fonds im Bereich der beruflichen Weiterbildung als zusätzliches Angebot für jeden Bürger ein individuelles Darlehenkonto einzurichten. Wenn er eine anerkannte Weiterbildungsmaßnahme durchlaufen

hat, sollte er das Darlehen nur bei Überschreiten einer bestimmten Einkommenshöhe zurückzahlen müssen. Das Darlehensmodell soll also mit einer Versicherung gekoppelt werden. Fraglich ist, wie ein solches staatliches Darlehensangebot angesichts der zurückgehenden Steuereinnahmen des Staates finanziert werden soll. Die Antwort muss m. E. in einer Erhöhung der staatlichen Mittel für die Weiterbildung liegen. Verfolgt man ein Konzept des lebenslangen Lernens, dann muss der Staat einen institutionellen Sockel fest finanzieren, um eine verlässliche Planung und ein Mindestangebot zu gewährleisten. Über die Darlehenskonten können dann die einzelnen Bürger zusätzliche Mittel in den Weiterbildungsbereich „einspeisen“. Letztlich dürfte sich dieses Darlehensmodell über die Rückflüsse aus den Darlehensrückzahlungen größtenteils selbst finanzieren. Der Erfolg des Konzepts lebenslangen Lernens im Weiterbildungsbereich wäre mit Hilfe der Fonds und der Darlehenskonten zwar noch nicht vorprogrammiert, aber es wäre doch ein wichtiger Grundstein für einen möglichen Erfolg gelegt.

Prof. Dr. jur. Bernhard Nagel führte in den Jahren 2000 und 2001 im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Frankfurt/M., eine Untersuchung zum Thema „Bildungsfinanzierung in Deutschland“ durch, die im Mai 2002 veröffentlicht wurde. Er ist seit Oktober 2001 Mitglied der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ beim Bundesministerium für Bildung und Forschung. Der Beitrag stellt ausschließlich seine persönliche Auffassung dar.

e-mail: nagel@hrz.uni-kassel.de